

О.Н. Арзякова, канд. экон. наук, доц.,
Н.Р. Степанова, канд. техн. наук, доц.,
Е.Е. Мазуренко
Екатеринбург, ГОУ ВПО УГТУ-УПИ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ КАК ГЛАВНЫЙ ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Ведущую и определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры современного общества играет государственное регулирование, которое осуществляется в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое регулирование, является финансовый механизм – финансовая система общества, главным звеном которой выступает государственный бюджет.

Государственный бюджет представляет собой сложное, многогранное явление и должен рассматриваться с нескольких сторон. Во-первых, по экономической сущности бюджет выражает определенные финансовые отношения, имеющие свою специфику. Они возникают между государством, выступающим в лице органов власти, и различными организациями, предприятиями, учреждениями и населением. Специфика этих отношений состоит в том, что они возникают в распределительном процессе и связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей. Финансовые отношения опосредуют разные направления распределительного процесса (между секторами экономики, сферами общественной жизни, отраслями народного хозяйства, территориями страны) и охватывают все уровни хозяйствования (местный, субъектов РФ, федеральный). Помимо этого, они носят объективный характер, и это предопределено тем, что необходима материально-финансовая база для осуществления государством его функций. В руках государства ежегодно должна концентрироваться определенная доля национального дохода, необходимая для нужд расширенного воспроизводства в масштабах всего общества, удовлетворения социально-культурных потребностей людей, решения оборонных задач, покрытия издержек государственного управления. В процессе функционирования бюджетные отношения материализуются в бюджетном фонде страны, конкретная величина которого зависит от уровня развития экономики, методов хозяйствования на предприятиях, в организациях, учреждениях, а также решаемых обществом экономических и социальных задач.

Итак, первой стороной государственного бюджета является совокупность финансовых отношений по формированию и использованию бюджетного фонда страны.

Вторая сторона бюджета заключается в том, что бюджет – финансовый план государства, состоящий из доходной и расходной частей и имеющий силу закона. Сердцевиной финансового планирования является сводный финансовый план государства, и он призван отразить согласованность материально-вещественных и денежно-финансовых пропорций общественного производства.

Разработка сводного финансового баланса придает государственному бюджету новый статус – главного стержневого баланса формирования и расходования централизованного денежного фонда государства во взаимосвязи с движением финансовых средств и денежных ресурсов.

С данной стороны главное назначение государственного бюджета – с помощью финансовых средств создать условия для эффективного развития экономики. Государственный бюджет служит основным инструментом в централизации и перераспределении валового общественного дохода.

Таким образом, будучи финансовым планом, государственный бюджет характеризуется следующими чертами:

- составление и исполнение бюджета носит ярко выраженный балансовый характер. Балансовый метод разработки планов является одним из важных методов установления пропорции в народном хозяйстве. Он позволяет наметить необходимые соотношения между объемом денежных доходов и размером расходов. Анализ складывающегося баланса (по доходам и расходам) позволяет делать вывод о необходимости изменения тех или иных пропорций в плане изыскания дополнительных ресурсов или сокращения тех или иных расходов;
- формирование и использование государственного бюджета базируется на сочетании централизованных начал с инициативой местных органов власти. Развитие местного самоуправления – экономическая основа реализации принципа развития демократического общества;
- с помощью государственного бюджета происходит перераспределение национального дохода между отраслями народного хозяйства, субъектами Российской Федерации и иными сферами;
- отличительной чертой государственного бюджета является его народно-хозяйственный характер. Бюджет страны связан со всеми отраслями народного хозяйства, а они, в свою очередь, связаны с бюджетом;

Третья сторона бюджета проявляется в процессе функционирования бюджетных отношений и выражается в формировании централизованного фонда денежных средств. Так, в материальном понимании государственный бюджет представляет централизованный в масштабах государственного и административно-территориального образования денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующих органов власти и местного самоуправления. Бюджет формируется путем поступления в этот фонд определенных доходов, которые затем расходуются на конкретные цели. Материальное содержание бюджета не является постоянным, объем концентрируемых в нем денежных средств меняется, меняются виды поступления в него, направления расходов.

Изучив понятие бюджета с трех сторон, перейдем к изучению формирования бюджета.

Итак, в результате деятельности хозяйствующих субъектов (во всех государствах) создаются валовой внутренний продукт и национальный доход, который, будучи произведенным в сфере материального производства, проходит последовательно стадии распределения и перераспределения. Именно бюджет играет важнейшую роль в перераспределении и дальнейшем использовании национального дохода. В процессе перераспределения национального дохода

страны часть его в денежной форме поступает в бюджет и образует централизованный фонд финансовых ресурсов.

Формирование бюджета самым непосредственным образом связано с развитием национального дохода страны и его перераспределением. Основными финансовыми методами перераспределения национального дохода являются:

- образование и использование денежных накоплений (прибыль, налог на добавленную стоимость, платежи в социальные внебюджетные фонды);
- организация налогов;
- финансирование отраслей народного хозяйства;
- формирование и использование общественных фондов потребления, страховых и резервных фондов.

Следовательно, бюджет как основной инструмент первичного распределения и последующего перераспределения национального дохода является рычагом рыночных преобразований. Основная проблема при этом – соотношение финансовых ресурсов вновь созданной стоимости, оставляемых в первичных рыночных секторах экономики (хозяйствующих субъектов) и централизуемых в бюджете. Излишняя централизация средств сдерживает возможности хозяйствующих субъектов в своем развитии, а недополучение средств в централизованные фонды государства, субъектов РФ и муниципалитетов снижает возможности властных структур проводить полноценную социально-экономическую политику.

В связи с этим требуется постоянный поиск оптимальных пропорций централизации и децентрализации финансовых ресурсов.

Государственный бюджет является важным инструментом воздействия на развитие экономики, а также социальной сферы. С его помощью на основе бюджетного механизма государство, осуществляя перераспределение национального дохода, изменяет структуру общественного производства, влияет на результаты хозяйствования. При этом государство применяет различные формы прямого и косвенного воздействия на экономику: субсидирование организаций и предприятий, государственные инвестиции, бюджетное финансирование отраслей, определяющих научно-технический прогресс, – добиваясь в конечном итоге изменения народнохозяйственных пропорций. Использование бюджетного механизма для регулирования экономики осуществляется посредством маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными средствами. Оно позволяет целенаправленно влиять на темпы и пропорции развития общественного производства.

На современном этапе хозяйствования, когда требуется повысить роль государства в регулировании экономических процессов, особенно важно сосредоточить вложения бюджетных средств в проекты, определяющие стратегическое направление развития экономики, создание необходимой производственной инфраструктуры. Через налоговую политику, бюджетное финансирование представляется возможным повлиять на различные стороны хозяйствования, способствуя ускорению обновления производственных фондов, быстрейшему внедрению в производство научно-технического прогресса.

Важную роль играет государственный бюджет в решении социальных проблем на основе улучшения механизма финансирования учреждений социальной сферы – просвещения, здравоохранения, социального обеспечения.

На современном этапе развития экономики государственный бюджет становится одним из основных инструментов государства в проведении экономической и социальной политики. Планируя бюджетные доходы и расходы, государство концентрирует в своих руках денежные средства на проведение экономической и социальной политики, преодоление экономического кризиса.

Государственный бюджет играет важную роль в выравнивании экономического развития регионов страны путем финансирования объектов. Бюджетное финансирование может осуществляться на возвратной и безвозмездной основе.

В условиях рыночной экономики государственный бюджет выступает одним из главных инструментов государства в проведении экономического курса.

Планирование бюджета все больше ориентировано на результат, который должен быть получен в итоге финансовых вливаний. Каждый бюджетополучатель в ближайшие три года в рамках программы «бюджетирования, ориентированного на результат» должен определить качественные и количественные критерии своей работы, которая будет финансироваться из бюджета.

Налоговая нагрузка снижается, но при этом расширяется налоговая база, поддерживается экономический рост и обеспечивается прирост доходов бюджета. Так, основные изменения налоговой реформы направлены на сокращение налогового бремени для обрабатывающих отраслей за счет добывающих отраслей промышленности.

С 2005 г. регионы перешли на новый порядок сбора земельного налога, ориентируясь на рыночную стоимость земли, определенную по соответствующей методике. С 2006 г. переход на новый порядок для всех регионов станет обязательным, что даст дополнительные доходы бюджетам субъектов РФ.

Положение в настоящий момент отличается от того, что было раньше. Регионы-доноры, например такие, как Свердловская область, могут спокойно зарабатывать, помощь государственного бюджета им от этого не уменьшится. Стартовые условия для всех регионов равные, однако в наиболее выигрышном положении будут регионы-доноры. В условиях экономического роста при концентрации промышленной базы они будут развиваться несколько быстрее.

Итак, бюджет, работающий сегодня, во многом – это бюджет нового поколения. Он воплощает в себе результаты, которых страна добилась за последние годы. За этот период наша бюджетная государственная система значительно укрепилась, и это станет опорой для решения экономических и социальных задач в будущем.

Необходимость существования бюджета обусловлена тем, что в условиях товарно-денежных отношений государство не может выполнять свои функции без соответствующего финансирования. Средства, направляемые на финансирование функций государства, обеспечивают возможность государственного регулирования экономики. Наличие бюджета позволяет государству осуществлять расходование средств прежде всего на удовлетворение первоочередных

потребностей, предусмотренных программами экономического развития страны, не допускать распыления государственных доходов и неэффективного их использования.

Если говорить о развитии экономики, о регулировании ее развития при помощи такого инструмента, как государственный бюджет, то необходимо отметить его составную часть – бюджет развития, который также влияет на регулирование экономического роста, развитие экономики.

Естественным становится вопрос: за счет чего происходит формирование бюджета развития? Основными источниками формирования средств бюджета развития являются:

- внутренние и внешние заимствования Российской Федерации на инвестиционные цели;
- часть доходов государственного бюджета от использования и продажи имущества, находящегося в государственной собственности;
- доходы государственного бюджета от использования и приватизации объектов государственной собственности, созданных в результате финансирования инвестиционных проектов за счет средств бюджета развития;
- доходы бюджета от ранее произведенных бюджетных инвестиционных ассигнований на условиях возвратности, платности и срочности;
- отчисление части поступлений в государственный бюджет от размещения государственных ценных бумаг в доле, установленной Федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год.

Существуют и другие источники, предусмотренные законодательством РФ.

Денежные средства бюджета развития аккумулируются на специальных счетах органов Главного управления федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации.

Однако важно понимать систему использования сформировавшихся денежных средств. Денежные средства направляются, во-первых, на финансирование инвестиционных проектов, отобранных на конкурсной основе. Порядок проведения подобных конкурсов определяется Правительством Российской Федерации. Во-вторых, использование денежных средств идет на исполнение обязательств Правительства РФ по предоставленным инвесторам государственным гарантиям за счет бюджета развития. Использование денежных средств бюджета развития на финансирование инвестиционных проектов осуществляется исключительно на конкурсной основе на условиях возвратности, платности и срочности. И что важно отметить: отвлечение временно свободных денежных средств на финансовые операции, не связанные с реализацией инвестиционных проектов, не допускается.

Встает вопрос: как осуществляется предоставление государственных гарантий, каковы его условия и порядок? Прежде всего, государственные гарантии – обязательства Правительства РФ возместить кредитору за счет средств бюджета развития часть фактически предоставленных им средств на финансирование инвестиционного проекта в случае невозврата заемщиком (инвесто-

ром) основного долга в срок, установленный кредитным договором. Предоставление государственных гарантий осуществляется на конкурной основе, а соотношение между размером государственных гарантий, предоставляемых за счет средств бюджета развития, и размером фактически предоставляемых кредитором средств для реализации конкретного инвестиционного проекта устанавливает также Правительство РФ. Условиями предоставления государственных гарантий являются:

- 1) более высокий относительно других проектов уровень отдачи в государственный бюджет на каждый рубль предоставляемых обязательств;
- 2) наличие у заемщика собственных денежных средств в размере не менее 20 % полного объема финансирования проекта, а для крупного проекта – не менее 10 % указанного объема;
- 3) наличие частных инвесторов и кредиторов, готовых предоставить средства на финансирование инвестиционного проекта совместно с государством, в том числе наличие у инвестора собственных средств, не покрытых государственной гарантией.

Выделение денежных средств на реализацию инвестиционных проектов осуществляется путем кредитования отобранных на конкурсах проектов (инвестиционных), обеспеченных собственными средствами инвестора и иными финансовыми ресурсами в дополнение к бюджетным средствам, и посредством прямых инвестиций в имущество коммерческих организаций, осуществляющих данные проекты при соответствующем увеличении доли государства в уставных капиталах организаций.

Так, кредитование инвестиционных проектов осуществляется исключительно путем оплаты счетов за товары, услуги, необходимые для реализации указанных проектов, в объемах и по графикам, которые согласованы с уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти.

Для каждого отдельного проекта должна быть разработана индивидуальная схема его финансового обеспечения, в том числе график пересечения денежных средств всеми соинвесторами, объем и формы государственного участия в финансировании инвестиционного проекта и обеспечение возвратности получаемых денежных средств за счет средств бюджета развития.

Итак, управление бюджетом развития осуществляется Правительством РФ, и по его поручению уполномоченный федеральный орган исполнительной власти проводит оперативное управление данной составной частью государственного бюджета, анализ, оценку и отбор инвестиционных проектов для предоставления денежных средств и государственных гарантий, обеспечивает согласованное финансирование указанных выше проектов за счет средств инвесторов и средств, выделяемых из государственного бюджета, предоставляет инвесторам государственные гарантии от имени Правительства РФ.

Возмещение же вложенных за счет средств бюджета развития денежных средств происходит путем возврата заемщиками кредитов и уплаты процентов за пользование ими, а также путем возврата средств от реализации имущества, используемого в качестве предмета залога при предоставлении государственных гарантий или при осуществлении финансирования инвестиционного про-

екта на условиях возвратности, платности и срочности, в случае прекращения реализации данного проекта по вине заемщика и в иных случаях, предусмотренных условиями кредитного соглашения между заемщиком и Правительством РФ.

Субъекты Российской Федерации также принимают участие в реализации целей и задач бюджета развития. Оно проявляется путем выдачи заключений, предусматривающих принятие ими обязательств по предоставлению государственной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на их территориях с предоставлением государственных гарантий или финансируемых на условиях возвратности, платности и срочности.

Правительство РФ полномочно передавать органам исполнительной власти субъектов РФ право проведения инвестиционных конкурсов бюджета развития по отдельным категориям данных проектов. Условия и порядок передачи указанного права определяет также Правительство РФ.

Государственные гарантии субъектов РФ могут предоставляться в качестве обеспечения обязательств получателей средств бюджета развития перед Правительством РФ, а также в качестве гарантий обеспечения части объема финансирования инвестиционного проекта не по государственным гарантиям.

Однако для того чтобы понять, насколько эффективно происходит использование, а затем и дальнейшее возмещение денежных средств бюджета развития, необходим контроль за его исполнением. Контроль осуществляется аналогично контролю за исполнением государственного бюджета: отчет об исполнении бюджета развития предоставляется в Государственную думу Федерального собрания РФ уже в составе отчета об исполнении государственного бюджета. Проверка финансовой деятельности Правительства РФ по использованию средств бюджета развития проводится Счетной палатой РФ по поручению Государственной думы и туда же предоставляется отчет о проверке.

Важно понимать, что наличие бюджета развития, его эффективное исполнение во многом влияет на развитие экономики. Проведение инвестиционной политики, которая способствует экономическому росту, формированию устойчивого и правильного курса развития производства, – главная задача бюджета развития, составной части государственного бюджета, которая определяет правовые и организационные основы формирования и расходования средств государственного бюджета, предназначенных для осуществления на конкурсной основе государственной поддержки инвесторов, финансирующих высокоэффективные инвестиционные проекты, либо путем предоставления им государственных гарантий, либо путем непосредственного выделения средств на условиях возвратности, платности и срочности, т.е. выступает в роли инструмента регулирования экономики и ее развития.